

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Les évaluations ex ante et les nouvelles missions des radiodiffuseurs publics

Defreyne, Elise

Published in:

Médias numériques et communication électronique

Publication date:

2016

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Defreyne, E 2016, Les évaluations ex ante et les nouvelles missions des radiodiffuseurs publics: exigence européenne et application au droit belge. Dans F Liénard & S Zlitni (eds), *Médias numériques et communication électronique: actes du colloque international organisé au Havre, les 1er, 2 et 3 juin 2016*. S. n., Le Havre, p. 103-112, Médias numériques et communication électronique, Le Havre, France, 1/06/16.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Les évaluations ex ante et les nouvelles missions des radiodiffuseurs publics : exigence européenne et application au droit belge

Elise DEFREYNE

CRIDS, Université de Namur

BELGIQUE

Contexte et problématique

Depuis le début des années 2000, le développement de l'Internet a modifié en profondeur le paysage des médias en Europe. Les radiodiffuseurs publics ont étendu leurs missions de service public au-delà des activités « traditionnelles » de radio et de télévision. En particulier, ils ont développé des services d'information en ligne. Dans de nombreux états européens, cette expansion a suscité des craintes auprès des éditeurs de presse, qui y voient une forme de concurrence déloyale. En particulier, ils reprochent aux radiodiffuseurs publics de diffuser de l'information écrite à partir de sites web, alors qu'eux-mêmes tentent de développer leurs activités de presse sur Internet. Or, si les radiodiffuseurs publics reçoivent une subvention publique pour financer les missions de service public, les éditeurs de presse ne sont pas financés, du moins pas dans une mesure comparable (qui varie alors en fonction des systèmes nationaux d'aides à la presse). En Allemagne, en Irlande, aux Pays-Bas, en Autriche, en Belgique, des éditeurs de presse ont donc introduit des plaintes devant la Commission européenne afin qu'elle vérifie la compatibilité des mesures de financement des radiodiffuseurs publics avec les règles de concurrence. Dans ce débat, porté par les éditeurs de presse au niveau européen, la question centrale porte donc sur l'étendue des missions de service public des radiodiffuseurs publics. Peuvent-ils proposer des services d'information écrite en ligne financés par de l'argent public ? Les évaluations ex ante

des nouveaux services de médias doivent apporter une piste de réponse à ces questions.

Dans cette contribution, nous exposons dans une première partie la genèse et la portée des évaluations *ex ante* des nouveaux services de médias. A l'origine, ces évaluations furent développées par et pour la *BBC*, qui mena une réflexion sur sa gouvernance en 2003/2004. Quelques années plus tard, à la suite des négociations menées avec la Commission sur la compatibilité du financement des radiodiffuseurs publics *ARD* et *ZDF* avec les règles de concurrence, l'Allemagne intégra également ces évaluations, moyennant certaines adaptations, à son cadre réglementaire. Une constante de ces deux modèles, anglais et allemand, est la consultation des parties prenantes. Après le cas allemand, la Commission généralisa cette pratique par sa Communication sur les aides d'Etat à la radiodiffusion publique de 2009¹. Dans ce texte, la Commission admet le développement des activités des radiodiffuseurs publics sur Internet, mais impose toutefois la mise en place d'une évaluation *ex ante* avant le lancement d'un nouveau service de média. Cette évaluation doit mettre en balance l'impact du nouveau service sur les besoins démocratiques, sociaux et culturels de la population avec les effets potentiels sur le marché. Elle doit en outre se baser sur les résultats d'une consultation populaire générale. Dans une seconde partie, nous montrons les problèmes de l'application de cette exigence dans les Communautés française et flamande de Belgique, qui sont compétentes en matière de radiodiffusion. A l'heure actuelle, ces évaluations existent *de jure* mais n'ont pas encore été implémentées. Au travers d'une analyse du cadre juridique, nous expliquons les raisons de l'ineffectivité de ces évaluations. Toutefois, d'autres outils mis en place par les Communautés française et flamande permettent de faire participer les citoyens à la réflexion sur les missions des radiodiffuseurs publics, comme les consultations populaires lors de la négociation d'un nouveau contrat de gestion.

1 Communication de la Commission du 27 octobre 2009, concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat, J.O., C 257, 27 octobre 2009 (ci-après « Communication de 2009 »).

Ce cas d'étude empirique permet de montrer les difficultés de diffusion à l'échelle européenne d'un instrument de gouvernance, comme ici l'évaluation ex ante d'un nouveau service de média. Cette analyse s'intègre ainsi dans le courant des *policy transfer studies*, dont l'objet est d'analyser les « changements de l'action publique associés, dans un contexte donné, généralement national, à l'influence plus ou moins directe d'autres politiques publiques conduites dans un autre contexte » (Dumoulin & Saurugger, 2010). Dans cette contribution, nous exposons ainsi que l'évaluation ex ante des nouveaux services de médias a d'abord été un outil conçu dans un cadre national (le Royaume-Uni) puis diffusé vers les Etats membres à travers l'action de la Commission européenne. Le risque que ces instruments soient ineffectifs en Communautés française et flamande montre toutefois la difficulté d'imposer un tel instrument dans un contexte différent.

L'exigence européenne des évaluations ex ante des nouveaux services de médias

La politique de la Commission en matière d'aide d'Etat à la radiodiffusion publique

Dans le domaine de la radiodiffusion publique, les lignes directrices de la pratique de la Commission furent pour la première fois exposées dans une Communication en 2001². L'appréciation de la compatibilité des systèmes de financement nationaux avec les règles de concurrence européennes se déroule en deux étapes. Dans un premier temps, la Commission examine si la mesure peut être qualifiée d'aide d'Etat au sens de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Dans un second temps, elle vérifie la compatibilité de l'aide au regard de l'article 106, § 2 du TFUE. L'aide est déclarée compatible si elle respecte les trois principes suivants : 1° les missions de service public doivent être définies de manière claire et précise, 2° l'entreprise doit être explicitement chargée de la fourniture du service,

² Communication de la Commission, du 15 novembre 2001, concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat, J.O., C 320, 15 novembre 2001, p. 5.

3° le financement doit être proportionnel à la réalisation des missions. Dans cette contribution, nous nous concentrons sur la première des trois conditions, à savoir la définition claire et précise des missions de service public, car elle pose le défi suivant : comment laisser la possibilité aux radiodiffuseurs publics d'adapter leur offre de services à un environnement numérique en perpétuelle évolution, tout en respectant cette exigence de précision dans la définition des missions ? Cette épineuse question s'est d'abord posée au Royaume-Uni et en Allemagne.

Les modèles : le Public Value Test et le Drei-Stufen Test

En 1999, lorsque la *BBC* souhaita lancer le *BBC Digital Curriculum* (un service de média éducatif à destination des jeunes sur Internet), elle rencontra une vigoureuse opposition de la part de ses concurrents privés. Les difficultés auxquelles la *BBC* fut confrontée dans le développement et la mise en œuvre de ce projet l'amènèrent à s'interroger sur sa gouvernance. La *BBC* chercha donc à renouveler sa gouvernance en profondeur autour de la notion de Valeur Publique, présentée comme une nouvelle doctrine du management public, en réaction à la doctrine de la Nouvelle Gestion Publique (Martin & Ferrel Lowe, 2014). Sur ces bases théoriques, la *BBC* développa le *Public Value Test*, qui est une évaluation ex ante des nouveaux services de médias composée de deux parties. D'une part, le *BBC Trust* réalise une évaluation de la valeur publique, en prenant notamment en considération les résultats d'une consultation publique impliquant les parties prenantes. D'autre part, une analyse d'impact sur le marché est également menée. Jusqu'à présent, cinq *Public Value Tests* ont été menés par la *BBC*.

En Allemagne, l'idée du *Drei-Stufen Test* germa durant les négociations menées avec la Commission entre 2002 et 2007. L'Allemagne devait répondre à l'obligation de définir plus précisément les missions de service public d'*ARD* et de *ZDF*³. Or, la constitution allemande exige une indépendance des radiodiffuseurs publics par rapport à l'Etat. Il

³ Décision de la Commission du 24 avril 2007, Aide n° E 3//2005 – Financement de la radiodiffusion publique en Allemagne (*ARD/ZDF*), *J.O.*, C 185, 8 août 2007, p. 1.

est donc anticonstitutionnel que les missions de service public soient définies de manière précise par les législateurs des Länder. C'est aux radiodiffuseurs publics eux-mêmes qu'incombe cette tâche. Dès lors, il fut décidé qu'il reviendrait aux conseils de radiodiffusion, institués au sein de chaque radiodiffuseur public, de faire passer les évaluations ex ante (Dörr, 2011). Les conseils de radiodiffusion d'ARD et de ZDF menèrent une série de tests en 2010/2011. Lors de ces tests, une consultation des parties prenantes fut organisée.

Les évaluations ex ante dans la Communication de 2009

Cette idée fut ensuite reprise par la Commission lors de négociations avec d'autres Etats membres sur le financement de la radiodiffusion publique (Irlande et Communauté flamande)⁴ et intégrée dans une seconde Communication en 2009. Par ce moyen, la Commission voulait trouver une solution qui soit implémentée par les Etats membres, pour éviter qu'elle ne doive elle-même examiner chaque nouveau service des radiodiffuseurs. L'intégration des évaluations ex ante dans les législations nationales ne fut donc pas un processus naturel, à l'exception du Royaume-Uni, mais la résultante de la pression de la Commission. Dans sa communication de 2009, la Commission expose que l'évaluation ex ante d'un nouveau service de média doit permettre de déterminer si le service en question risque de produire des effets disproportionnés sur le marché au regard des besoins démocratiques, sociaux et culturels qu'il est censé satisfaire. Deux impératifs du droit primaire européen doivent donc être conciliés : d'une part, les exigences du Protocole d'Amsterdam⁵, à savoir la satisfaction des besoins sociaux, démocratiques et culturels de la société et, d'autre part, les

⁴ Décision de la Commission du 27 février 2008, Aide n° E 8/2006 (ex CP 110/2004 et CP 126/2004) – Financement du radiodiffuseur public VRT, *J.O.*, C 143, 10 juin 2008, p. 7 ; Décision de la Commission du 27 février 2008, Aide n° E 4/2005 (ex NN 99/1999) – Financement public de Radio Teilifís Eireann (RTE) et Teilifís na Gaeilge (TG4), *J.O.*, C 121, 17 mai 2008, p. 5.

⁵ Protocole (n° 29) sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres, Annexe au Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997, *J.O.*, C 340, 10 novembre 1997, p. 109.

règles en matière de concurrence. Une consultation publique doit être organisée à la fois dans « un souci de transparence et afin de recueillir toutes les informations nécessaires pour parvenir à une décision équilibrée »⁶. Pour décider de lancer ou non le nouveau service, les Etats membres doivent apprécier, sur la base des résultats de la consultation publique, l'incidence globale d'un nouveau service sur le marché en comparant la situation en la présence et en l'absence du nouveau service envisagé. Le service ne pourra être lancé si celui-ci perturbe les échanges ou la concurrence dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun⁷.

Application aux Communautés française et flamande de Belgique

Le fonctionnement des évaluations ex ante

Tant la Communauté flamande que la Communauté française ont dû, sous la pression de la Commission européenne, introduire une procédure d'évaluation ex ante des nouveaux services de médias : en 2008 pour la Communauté flamande, plus récemment, en 2014 pour la Communauté française⁸. Les évaluations fonctionnent selon une logique assez similaire dans les deux Communautés. Le principe est que tout lancement d'un nouveau service important qui n'est pas couvert par le contrat de gestion doit être soumis à évaluation. Il existe cependant des différences dans leur fonctionnement. En Communauté flamande, la *VRT* ne peut diffuser des nouveaux services que si ceux-ci ont été approuvés par le Gouvernement⁹. Avant d'autoriser un nouveau service, le Gouvernement doit demander l'avis du Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA), organe régulateur des médias. Par ailleurs, une consultation publique n'est pas requise par le décret. En

⁶ Communication de 2009, § 87.

⁷ Communication de 2009, § 88.

⁸ Décision de la Commission du 7 mai 2014, Aide n° S.A.32635 (2012/E) - Financement de la RTBF – Belgique, *J.O.*, C 233/1, 18 juillet 2014, p. 1.

⁹ Décret de la Communauté flamande du 27 mars 2009 concernant la radiodiffusion et la télévision, *M.B.*, 30 avril 2009.

Communauté française, si la *RTBF* souhaite lancer un nouveau service, elle doit transmettre sa demande au régulateur des médias. En l'absence de réaction négative du *CSA*, l'évaluation est alors menée par un groupe d'experts. Afin de rassembler les opinions des parties prenantes, les experts doivent lancer une consultation publique de quatre semaines à laquelle tout tiers intéressé peut participer. L'avis de consultation est publié sur le site internet du *CSA*. Au plus tard un mois après la fin de la consultation publique, le groupe d'experts indépendants rend un avis sur le projet de nouveau service important ou de modification¹⁰.

L'ineffectivité des évaluations ex ante

Le champ d'application des évaluations est toutefois tellement restreint qu'il est permis de douter qu'elles ne soient jamais implémentées. En effet, en Communauté flamande, celles-ci ne doivent pas être menées pour des services déjà existants. Or, cette liste des services existants figurant dans le contrat de gestion est tellement large qu'elle laisse peu de place à la mise en œuvre d'une évaluation ex ante. En Communauté française, le test ne doit s'appliquer que si deux conditions cumulatives sont remplies, à savoir l'investissement d'un nouveau domaine d'activité et le dépassement d'un certain coût, dont on peut craindre que le montant ne soit en pratique que rarement atteint. Il existe donc également la possibilité de contourner l'obligation de mener une évaluation ex ante. Cette manière de voir les choses est très différente de la logique allemande ou anglaise où il s'agit d'une procédure standard. On peut regretter le manque d'effectivité de cet outil, dans le sens où l'on se prive d'un instrument qui permettrait de renforcer la légitimité du service public des médias, en faisant participer les différentes parties prenantes. Toutefois, la participation du public est déjà une réalité mais dans un autre cadre, qui est celui de la négociation du contrat de gestion.

¹⁰ Décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF, *M.B.*, 28 août 1997.

Le renforcement des négociations du contrat de gestion

La négociation du contrat de gestion de la *RTBF* doit désormais faire l'objet d'une large consultation publique menée par le Parlement de la Communauté française. Cette consultation porte « sur l'importance de la mission de l'entreprise et sa concrétisation au cours du nouveau contrat de gestion »¹¹. En pratique, dix mois avant la fin du contrat de gestion, le Gouvernement doit solliciter l'avis du Parlement sur les éléments constitutifs du prochain contrat de gestion. Le Parlement se charge alors de procéder à la consultation publique, au besoin en s'entourant d'experts. Il a quatre mois pour mener la large consultation publique, remettre ses recommandations au Gouvernement et les publier sur son site Internet. Ce délai expiré, le Gouvernement doit finaliser le nouveau contrat, tout en tenant compte des recommandations émises par le Parlement. Qu'entend-on dans le décret par « large consultation publique » ? S'agit-il d'une consultation ouverte à une partie ou à l'ensemble du public ? Ni le décret ni le contrat de gestion n'apportent plus de précision à ce sujet. La question reste ouverte car cette procédure sera mise en œuvre pour la première fois lors de la prochaine négociation du contrat de gestion, en 2017.

Le décret de la Communauté flamande sur les médias comporte une disposition quasi identique de consultation dans le cadre de la révision du contrat de gestion¹². En Communauté flamande, cette obligation a déjà été mise en œuvre une première fois en 2010 et, de manière plus récente, au printemps 2015. D'une part, sous le contrôle scientifique d'universitaires, un bureau d'études a mené une enquête de satisfaction auprès de 1 700 citoyens flamands. D'autre part, deux centres de recherche universitaires ont mené une consultation des parties prenantes. Dans cette mise en œuvre, la consultation publique ne signifie pas donc nécessairement consultation de tout le public. Il s'agit plutôt de recueillir l'avis d'une partie (idéalement représentative) des utilisateurs.

11 Nouvel article 9 du décret précité.

12 Art. 20 du décret de la Communauté flamande du 27 mars 2009 relatif à la radiodiffusion et la télévision, *M.B.*, 30 avril 2009.

Conclusion

Ce cas d'étude illustre la diffusion d'un instrument de gouvernance impliquant une consultation publique au sein de l'Union européenne. Au départ, les évaluations ex ante furent développées au Royaume-Uni. Cet instrument fut ensuite repris par l'Allemagne lors des négociations avec la Commission sur le financement de ses radiodiffuseurs publics. Désormais, cette exigence est imposée à tous les Etats membres par la Communication sur les aides d'Etat à la radiodiffusion de 2009. Ce faisant, la Commission vise à renforcer la transparence et sans doute la qualité du débat sur l'étendue du service public. Si l'objectif est louable, l'on peut toutefois s'interroger sur la légitimité de recourir au contrôle des aides d'Etat pour imposer un tel changement dans les droits administratifs nationaux. Par ailleurs, l'on peut également questionner le manque d'effectivité de ces systèmes. En effet, tant en Communauté flamande qu'en Communauté française, il est permis de douter que ces évaluations ex ante soient un jour mises en œuvre. Or, si une législation est ineffective, cela montre que le besoin auquel elle doit satisfaire n'est pas adéquatement rempli. La légitimité des radiodiffuseurs publics, en Communauté française et flamande, pourrait toutefois se voir renforcée grâce aux procédures de consultation publique mises en œuvre lors de la négociation des contrats de gestion.

Bibliographie

- DONDERS, Karen, *State Aid to Public Service Media: European Commission Decisional Practice Before and After the 2009 Broadcasting Communication*. EStAL, 2015/1. pp. 68-87.
- DONDERS, Karen. *Public service media and policy in Europe*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2012. pp. 234.
- DÖRR, Renate. *The ZDF Three-Step Test: A Dynamic Tool of Governance. Exporting the Public Value Test: The regulation of Public Broadcasters' New Media Services across Europe*. Göteborg : Nordicom, 2011. pp. 69-81.
- DUMOULIN, Laurence & SAURUGGER Sabine. *Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives*. Critique internationale, 2010/3 (n° 48). pp. 9-24.

- LOISEN, Jan, RAATS, Tim, EVENS, Tom, VANHAECHT, Ann-Sofie & RUELENS, Sanne. Stakeholderbevraging ter voorbereiding van de nieuwe beheersovereenkomst van de VRT met de Vlaamse Regering. iMinds-SMIT en iMinds-MICT, 2015.
- MARTIN, Fiona & FERREL LOWE, Gregory. The Value of Public Service Media. The Value of Public Service Media, Göteborg : Nordicom, 2014. pp. 19-40.
- VAN den BULCK, Hilde, Ex Ante Test in Flanders : Making Ends Meet?. Exporting the Public Value Test: The regulation of Public Broadcasters' New Media Services across Europe. Göteborg: Nordicom, 2011. pp. 155-163.